

論文

## 都区制度改革と区民意識に係る一考察

A study on the attitude of the Tokyo citizens toward reform of the inter-governmental relations between Tokyo Metropolitan Government and City governments

キーワード：『地方分権』『都区制度』『財政調整』『居住区別意識』『アンケート』

南 博

MINAMI, Hiroshi

(北九州市立大学)

清水 徹

SHIMIZU, Toru

(みずほ情報総研)

## 1. はじめに

## 1.1 研究の背景と目的

地方分権の更なる推進に向けて全国的に様々な動きが見られる中、東京都と特別区との間の地方分権についても、近年、様々な動向が見られる。

平成12年改革において特別区はようやく「基礎的な自治体」と位置づけられ、自治権の拡充が図られた。しかし、事務配分及び財源配分のあり方という最大の課題については都と特別区との間の認識の違いは大きく、根本的な解決はなされていない<sup>1)</sup>。

こうした状況の下、都と特別区は、それぞれ独自に都区制度のあり方等に関する検討を進めてきた。都側では、知事本局長の私的諮問機関として東京自治制度懇談会を設置し、「議論の整理」において、特別区の区域における都の役割の拡大に言及している<sup>2)</sup>。特別区側では、財団法人特別区協議会が第一次・第二次特別区制度調査会を設置し、第二次特別区制度調査会報告として『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』を発表、続いて特別区制度懇談会を設置し、特別区のあり方などについて議論を進めている。また現在、都区共同で都区協議会の中に「都区のあり方検討委員会」を設け、都区の事務配分や特別区の区域のあり方について協議を行っている。

特別区全体の検討とは別に、各区においても都区制度改革に向けた具体的な検討が進みつつある。例えば世田谷区行政経営改革計画（計画期間：2008～2011年度）においては、その年次別計画の冒頭で「地方分権の進展を踏まえ、特別区における一層の自主性、自立性の確保に向けて、都区のあり方を根本的かつ発展的に検討することが必要となっている」〔世田谷区、2008、p.141〕との課題認識のもと、都区制度改革に向けた検討を行っていくことを掲げている。

また、各区議会、都議会などにおいても特別委員会などで関連する議論を行っている。

さらに、近年改めて活発化している道州制議論と関連する形での都区部のあり方に係る提言が行われるなど、経済団体等を含め様々な主体で議論が行われている<sup>3)</sup>。

このように都区制度改革に向けて、抜本的改革も視野に入れた議論が行政、議会、また研究者、経済団体などで行われているが、はたして区民はどの程度関心があり、またこれらの議論に区民意識はどのように反映されているのであろうか。「東京の自治を考える際に当事者としてもっとも重視されるべき主体は市民である」[大杉、2007、p.98]という点を踏まえると、これらの議論の一層の推進に際しては、行政・議会による区民意識の把握と、区民自らの参画が一層重要であると言えよう。しかしながら、都区制度改革に係る議論は区民からの関心が高いとは感じられず、それ以前に、都区制度改革に対し区民がどのような意識を持っているのかという実態の把握も明確には進んでいないように感じられる。さらに仮に各区によって区民意識が異なる場合、改革議論が具体化するにつれ特別区相互で意見が対立する可能性もあり協議が難航することが考えられるなど、都区制度改革と区民意識について検討すべき課題は多いと考えられる。

そこで本研究においては、都区制度改革を巡る議論の更なる活性化に向けた検討材料の一端を得ることを視野に入れ、都区制度に対する区民の認知度や制度改革の方向性に対する意識の特別区間の違い等の実態をアンケート調査によって把握・分析し、それを踏まえて区民意識の観点から現在の都区制度改革議論の課題等を考察することを目的とする。

## 1.2 先行研究等について

都区制度改革に係る学術論文、報告書等は数多く存在しているが、近年の都区制度改革に係る区民意識の実態を把握、分析している例を筆者は把握できていない。

また、各特別区は区政全般に係る区民意識調査を定期的実施しているが、2008年7月時点で各特別区がWebサイトで公表している事例においては、都区制度改革に関する問いがある例は把握できていない。なお、過去に遡って各特別区が実施した調査で都区制度改革に対する意識を把握している事例があるとしても、同一設問によって複数の特別区間の意識比較を行っているものはないと考えられる<sup>4)</sup>。

こうした点を踏まえ、本研究の特色は、都区制度改革に焦点を絞って特別区間の区民意識の相違を把握し、それを踏まえた考察を展開する点にあるものと位置づける。

## 1.3 本研究の方法と仮説の設定

本研究においては、複数の特別区を対象とした区民意識調査を独自に実施し、その結果をもとに分析、考察を行う方法を用いる。区民意識調査の実施にあたっては、研究の目的に照らし以下のような仮説を立てて調査票の設計を行った。

仮説①： 都区制度改革に係る区民参画が必要であるが、現状では改革に対する区民の関心は低いのではないか。これについては居住区間の差は小さいのではないか。

仮説②： 「都区制度改革の方向性」の意識については居住区間で差があり、それには現在の行政サービスへの満足度が影響しているのではないかと。

仮説③： 都区制度のうち、都区財政調整制度については関心が高く、また調整の方向性に対する意識については居住区間で差があるのではないかと。

## 2. 「都と区の関係に関する意識調査」の実施とその結果

### 2.1 調査手法等について

#### 2.1.1 調査手法

区民意識の調査方法として、対象とする区民全員を対象とする悉皆調査とするか、一部の区民を対象とした標本調査とするかを検討する必要がある。悉皆調査についてはその実現性に大きな問題があるため、本調査では標本調査を行うこととする。

標本調査の主たる方法としては、①郵送調査、②訪問調査、③電話調査、④インターネット調査などが挙げられる。本調査においては、近年普及が進んでおり、かつ幅広い属性を持つ区民を対象として分析に有効な回収数を比較的円滑に確保しやすいと考えられるインターネット調査を採用することとした<sup>5)</sup>。

なお、学術研究におけるインターネット調査の有意性を巡っては様々な議論があり、品質を疑問視する意見もある。代表的な課題として、「登録されたモニターの回答は、調査対象とすべき母集団（本調査においては一般的な区民全体）の意見を代表していると証明できない」との指摘や、一人の回答者が重複回答を行う可能性の指摘などが挙げられる<sup>6)</sup>。また、インターネット調査の回答者となる「モニター登録する」という行為を行う人々は、一定の心理的特性を共有している可能性がある点も指摘されている<sup>7)</sup>。特に「回答の代表性」の問題は大きな問題であり、本調査においても結果を考察する際には「本調査結果は必ずしも一般的な区民の意見の傾向と一致することが証明されるものではない」点に十分留意する必要がある。ただし、居住する特別区間の比較については、「登録モニター」という同一の集団の回答に対する分析になるため、有効性はあると考える。そのため、本研究の目的に照らしインターネット調査を利用することとした。

インターネット調査サービスは様々な機関等によって提供されているが、本調査ではYahoo!リサーチモニターによる調査を用いた<sup>8)</sup>。

#### 2.1.2 調査対象とする特別区の選定について

調査対象の特別区は、地域特性を勘案し数区を抽出して実施することとした。その際、地域特性を表す代表的な指標として都区財政調整交付金に着目し<sup>9)</sup>、各区の人口あたり交付金の額が少ない区、平均的な区、多い区を抽出することとした。

平成19年度都区財政調整区別算定結果（当初算定）をもとに人口一人あたりの都区財政調整交付金（ただし普通交付金のみ。）を算出した結果を図表1に示す。最も金額が少ない

のは港区（普通交付金の交付なし。）、最も多いのは荒川区であり、全区平均額に最も近いのは練馬区であった。また、都区制度改革に向けた具体的検討が進められている区における傾向を把握する観点から、世田谷区（額が少ない方から3番目）も調査対象に含めることとした。結果として、調査対象は港区、世田谷区、練馬区、荒川区の計4区とした。

### 2.1.3 調査実施概要

図表2に調査実施概要を整理する。総有効回答者数は1,318人、各区310～345人の回答者数となった。有効回収率には4区間の大きな差は無い。

また、回答者の基本属性を居住区別に整理すると図表3のようになる。性別、年齢、職業等とも4区の間で顕著な差はなく、区間の意識比較を行うことは妥当と考える。

図表1 人口一人あたりの都区財政調整交付金（平成19年度 普通交付金当初算定）

順位 (少額順)	区名	人口1人あたり 普通交付金(円)	順位 (少額順)	区名	人口1人あたり 普通交付金(円)	順位 (少額順)	区名	人口1人あたり 普通交付金(円)
1	港区	¥0	9	中野区	¥105,037	16	板橋区	¥119,847
2	渋谷区	¥16,160	-	※ 平均	¥106,278	17	江戸川区	¥130,235
3	世田谷区	¥48,449	10	練馬区	¥107,210	18	北区	¥144,199
4	杉並区	¥68,269	11	品川区	¥109,047	19	葛飾区	¥152,631
5	目黒区	¥72,311	12	中央区	¥112,031	20	墨田区	¥152,721
6	新宿区	¥83,453	13	江東区	¥112,603	21	足立区	¥154,612
7	大田区	¥101,960	14	豊島区	¥113,885	22	台東区	¥171,128
8	文京区	¥103,073	15	千代田区	¥118,205	23	荒川区	¥182,926

図表2 区民意識調査の実施概要

対象者	Yahoo!リサーチ登録モニターのうち、東京都港区、世田谷区、練馬区、荒川区に居住する20歳以上の区民。各区250人の回収（総回収数1,000）を目標に計3,096人（各区774人）に対し調査を実施。
実施時期	2008年8月29日（金）～9月2日（火）の5日間
回収結果	港区民 : 310人（有効回収率40.1%） 世田谷区民 : 326人（有効回収率42.1%） 練馬区民 : 337人（有効回収率43.5%） 荒川区民 : 345人（有効回収率44.6%） 合 計 : 1,318人（有効回収率42.6%）

図表3 居住区別に見た回答者の基本属性

	回答者数 (人)	年齢					性別	
		20代	30代	40代	50代	60代以上	男性	女性
合計	1318	17.3%	38.9%	28.4%	10.5%	4.9%	46.4%	53.6%
港区	310	19.4%	41.6%	26.1%	9.0%	3.9%	48.1%	51.9%
世田谷区	326	18.1%	37.1%	27.3%	12.6%	4.9%	42.9%	57.1%
練馬区	337	14.2%	38.0%	30.9%	11.6%	5.3%	47.8%	52.2%
荒川区	345	17.7%	39.1%	29.0%	8.7%	5.5%	46.7%	53.3%
	職業等							
		会社員・役員・団体職員	公務員	自営業	アルバイト・パート	その他の職業	学生	家事専従、退職者など
合計	52.0%	2.3%	9.1%	9.5%	2.6%	4.5%	15.9%	4.2%
港区	51.6%	2.6%	11.3%	5.5%	3.9%	5.2%	14.8%	5.2%
世田谷区	54.3%	2.5%	8.9%	8.0%	1.8%	5.5%	16.3%	2.8%
練馬区	49.0%	2.4%	7.4%	11.9%	2.7%	4.5%	18.1%	4.2%
荒川区	53.0%	1.7%	9.0%	12.2%	2.0%	2.9%	14.2%	4.9%

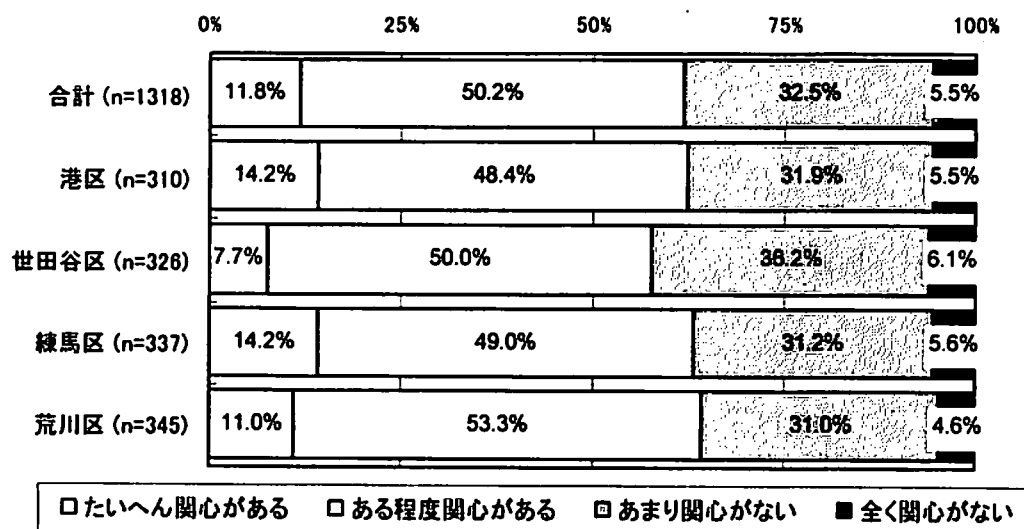
## 2.2 居住区別に見た集計結果及び分析

### 2.2.1 「どの行政サービスを都と区のどちらが行っているか」への関心度

以下に、本調査によって得られた結果を居住区別に整理し、記述的に分析を行う。

まず、地方分権、都区制度改革に係る具体的質問に入る前に、回答者がそれらの回答を行う際の前提となり、また回答者の行政サービスに対する基本的な姿勢を把握するために「東京都とお住まいの区について、あなたは、どの行政サービスを都と区のどちらが行っているのか関心をお持ちですか。」を初めに質問した。図表4に居住区別の集計結果を示す。各区ともほぼ同様の傾向であり、最も多いのは「ある程度関心がある」の50%前後、次いで「あまり関心がない」の30%台となっており、「たいへん関心がある」とする回答は7.7～14.2%であった。なお、4区の中では世田谷区がやや関心が低い傾向が見られる。また、年齢別に見ると、若い世代の関心が低い傾向が見られた。

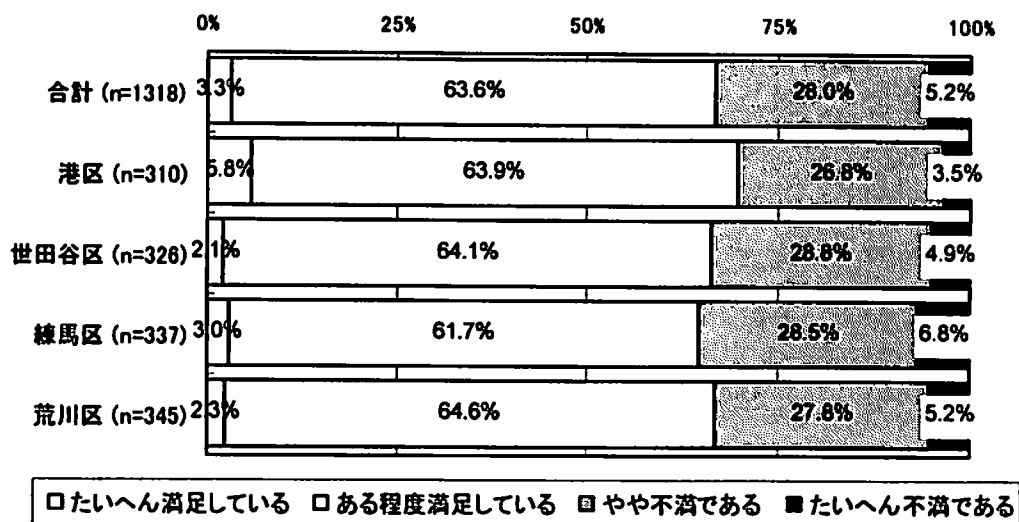
図表4 「どの行政サービスを都と区のどちらが行っているか」への関心（択一式）



### 2.2.2 「居住区による行政サービス」への総合的な満足度

次に、「現在、お住まいの区による行政サービスについて総合的に満足していますか。」を質問した。これは、都区制度改革等に対する意識の特別区別分析を行う際、感覚的な「満足度」が要因として影響しているか検証するための質問である。図表5に居住区別の集計結果を示す。各区ともほぼ同様の傾向であり、最も多いのは「ある程度満足している」の60%強であり、「たいへん満足している」と合わせると各区とも3人中2人が満足している傾向が見られる。なお、各区の違いが小さいため、区別の都区制度改革に対する区民意識傾向を図る上では「満足度」の影響は小さいと考えられる結果となった。

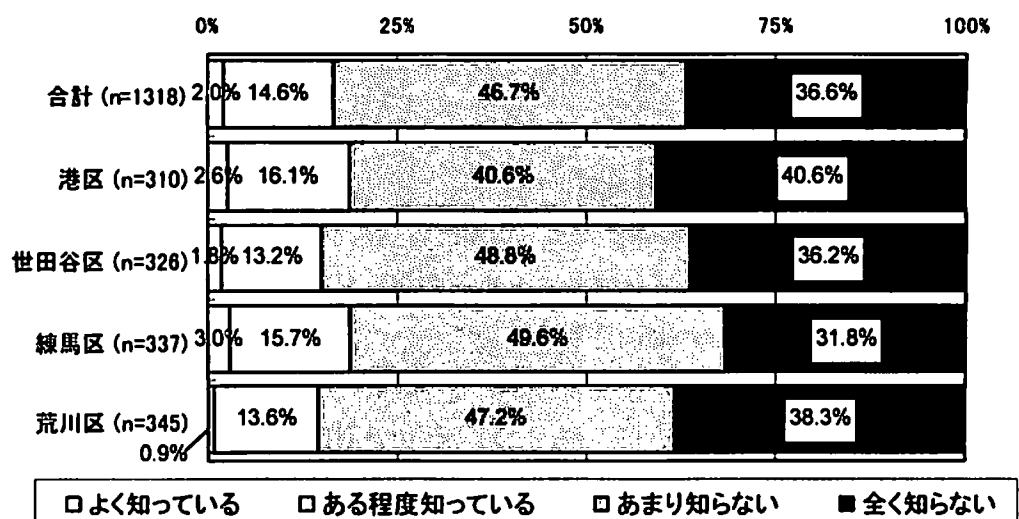
図表5 「居住区による行政サービス」への総合的な満足度（択一式）



### 2.2.3 「特別区と市町村について制度上の違いがあること」への認知度

本設問以降は、本調査の中核的な質問を設けた。まず、都区制度の認知度について、「東京都と区（特別区）の関係は、都と多摩地域の市町村の関係とは異なり、「都区制度」という制度が導入されています。特別区と市町村について制度上の大きな違いがあることはご存じですか。」という形で説明及び質問を行った。図表6に居住区別の集計結果を示す。「あまり知らない」「全く知らない」とする回答が各区とも計80%以上と大半を占め、都区制度の認知度が低いことが明らかとなった。なお、この設問についても区別の差は大きくないと言えよう。

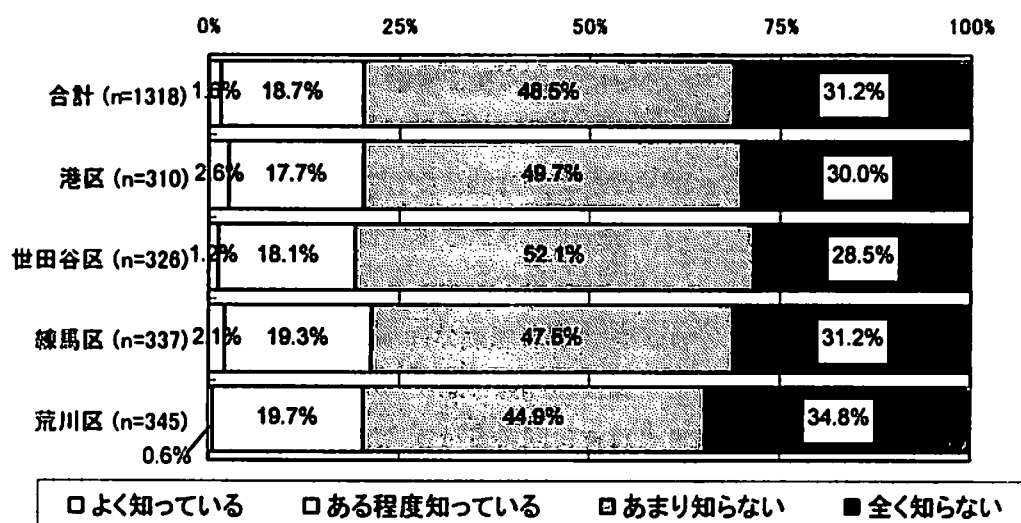
図表6 「特別区と市町村について制度上の違いがあること」への認知度（択一式）



## 2.2.4 「都区制度改革が行われていること」の認知度

前問を踏まえ、「最近、「地方分権」という言葉を聞かれることがあるかもしれませんが、東京都と特別区の関係についても、地方分権などの観点から見直しが行われ、また更なる見直しの検討が進められています。」という情報を回答者に与えた上で、「こうした点についてご存じですか。」と質問した。図表7に居住区別の集計結果を示す。「あまり知らない」「全く知らない」とする回答が各区とも約80%程度と大半を占め、都区制度改革が行われていることへの認知度が低いことが明らかとなった。これは、2.2.3 で示したように都区制度そのものについての認知度が低いことを踏まえると当然の結果と言えよう。

図表7 「都区制度改革が行われていること」の認知度（択一式）



## 2.2.5 「都から特別区への事務、財源の移譲に向けた改革」に対する基本認識

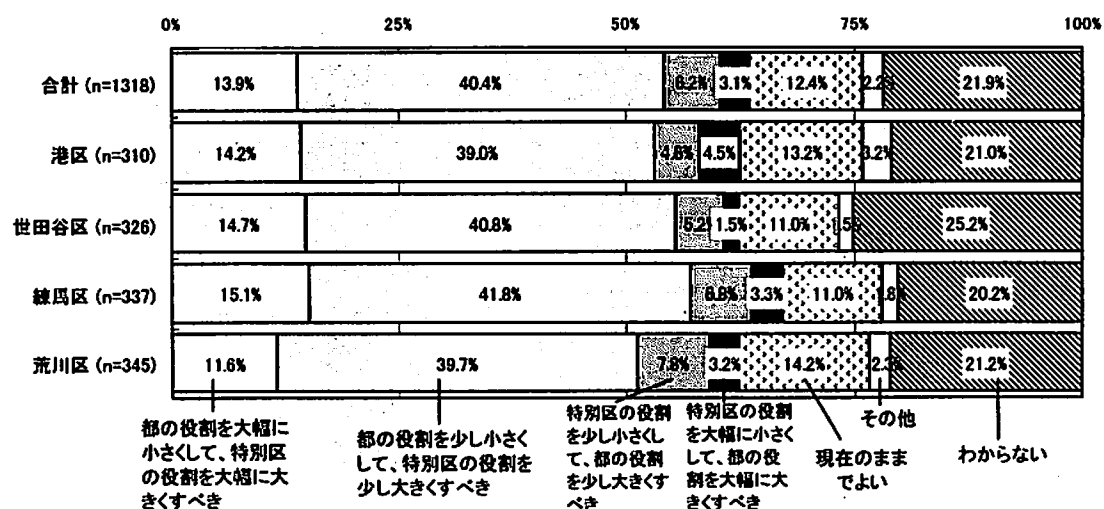
この設問ではまず、「特別区では、通常は市町村が行うべき行政サービスや事務の一部について、都が代わりに行っています。特別区は現在、もっと特別区自身が責任を持って行政サービス等を実施できるように改革し、また必要な財源も都から特別区へ移してほしい、と主張しています。」という情報を回答者に与えた上で、「こうした点についてどのようにお考えになりますか。」と質問した。図表8に居住区別の集計結果を示す。各区とも共通して「都の役割を少し小さくして、特別区の役割を少し大きくすべき」が40%程度と最も多く、次いで「わからない」が20~25%程度で多くなっている。また、「都の役割を大幅に小さく」という意見と、「現在のままでよい」とする意見は概ね同程度となっているが、荒川区のみが「現在のままでよい」とする意見が「都の役割を大幅に小さく」するより多い点はやや特徴的と言えよう。

全体として「都から特別区へ」と役割を移すことについて半数をやや上回る回答がある結果となっているが、「わからない」とする意見が多いことも含め、地方分権の方向性につ

いて区民意識が一方にまとまりきっていない状況にあると言えよう。また、「特別区の役割を小さくして都の役割を大きくする」という選択肢（2つ）については計10%程度と少ないものの、こうした「逆分権」を望む意見がある点は無視できないものとする。

また、このうち「現状のままでよい」とした回答者を対象に、その理由を択一式で尋ねた。結果として、4区合計では「現在の仕組みに問題点や不満を感じていないから」（35.6%）、「ある行政サービスを都が提供しようとする区が提供しようとする区、どちらでもよいと考えるから」（27.6%）、「制度改革に対する期待感が持てないから」（31.3%）となり、想定される理由として用意した各選択肢に回答が分散する結果となった。

図表8 「都から特別区への事務、財源の移譲に向けた改革」に対する基本認識（択一式）



### 2.2.6 「都区財政調整制度」の認知度

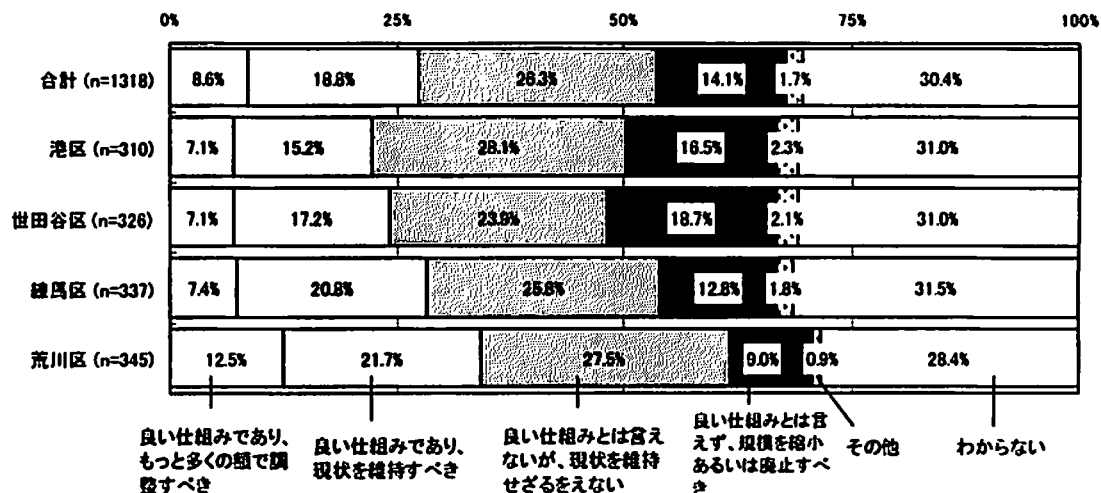
この設問ではまず、「現在の都区制度では、他の市町村においては市町村税となるもの（例：固定資産税）が都税として集められ、都がその半分弱を特別区の区域で行う都の行政サービス等に使い、残った額を23区の各区の財政状況を踏まえて「財政調整交付金」という形で再配分しています（国の制度でいうと、「地方交付税」に近いものです）。この交付金の制度は、23区の間で地域特性が大きく異なり、それによって税源に大きな偏りがあるため、それを調整するためのものです。」という情報を回答者に与えた上で、「こうした仕組みについてご存じですか。」と認知度を質問した。図表9に居住区別の集計結果を示す。

「あまり知らない」「全く知らない」とする回答が各区とも75～80%程度であり、認知度の低さが明らかとなった。なお、この結果は、2.2.3で述べた「特別区と市町村について制度上の違いがあること」への認知度（都区制度全体の認知度）と概ね一致している。





図表 10 「特別区間の税源の偏りの調整」に対する基本認識（択一式）



## 2.3 主な設問間のクロス集計結果

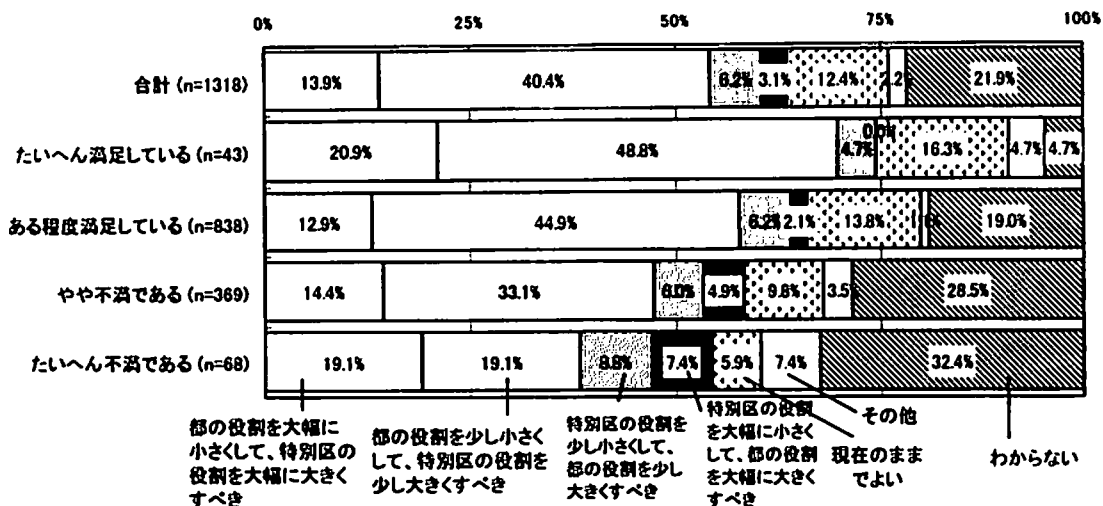
### 2.3.1 「居住区による行政サービス」への総合的な満足度との関連性

本調査では4区の区民意識の相違を把握することを目的としているが、参考として、2.2.2で述べた「居住区による行政サービス」への総合的な満足度と、都区制度改革あるいは都区財政調整制度に対する考え方との関連性を整理した。

満足度と、2.2.5で述べた「都から特別区への事務、財源の移譲に向けた改革」に対する基本認識との関連性を見た結果を図表11に示す。居住区による行政サービスへの満足度が高い方が「特別区の役割を大きくすべき」とする回答が多い傾向がうかがわれる。また、比率は低いものの「現在のままでよい」とする回答も同様の傾向が見られる。特別区の行政サービスへの満足度が高い方が「都から区への分権推進」への理解が進んでいる傾向が明らかになったと言えよう。これは特別区への信頼感が関係していると推測される。

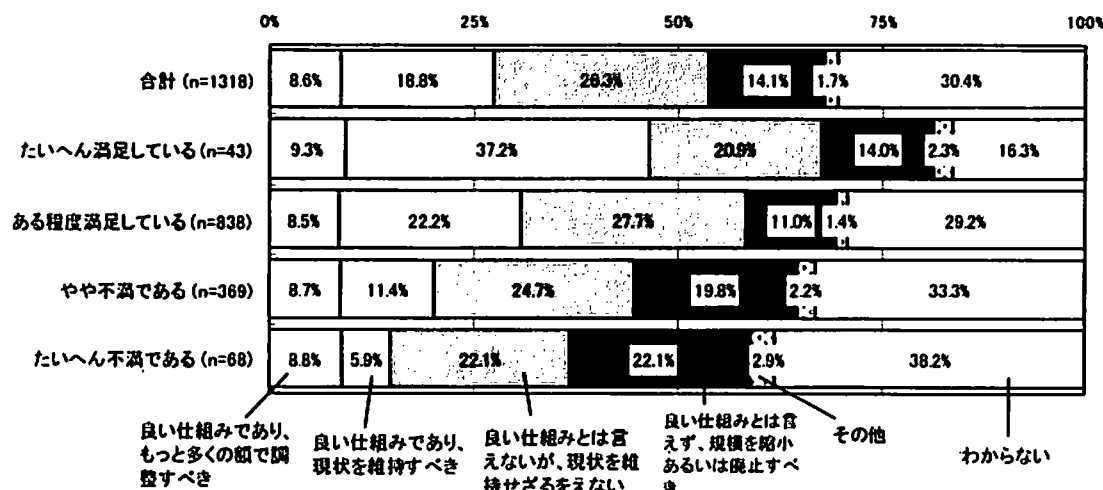
一方、不満度が高い方が「わからない」とする回答が顕著に多く、また「都の役割を大きくすべき」との回答もやや多くなる傾向がうかがわれる。「わからない」が多いことについては、現状への不満度が「現状の制度を改革し、不満を解消しよう」という方向への改革推進力の高まりにつながっていない可能性を示している。

図表 1 「居住区による行政サービスへの満足度」と「都から特別区への事務、財源の移譲に向けた改革に対する認識」の関連性（択一式）



次に、満足度と、2.2.7で述べた「特別区間の税源の偏りの調整」に対する基本認識との関連性を見た結果を図表 1 2 に示す。満足度が高い方が、「良い仕組みであり、現状を維持すべき」とする回答が多い傾向が顕著であり、また不満度が高い方が「規模を縮小あるいは廃止すべき」とする回答が多い傾向にある。ここでの満足度は、あくまで居住区による行政サービスへの満足度であり、現在の都区制度あるいは都区財政調整制度の満足度を直接表しているものではないが、制度に対する満足度が居住区による行政サービスへの満足度に投影され、その結果、改革の方向性の指向性に差が生じていることが考えられる。

図表 1 2 「居住区による行政サービスへの満足度」と「特別区間の税源の偏りの調整に対する認識」の関連性（択一式）



### 2.3.2 「都区制度改革が行われていること」への認知度との関連性

都区制度改革が行われていることについて「よく知っている」「ある程度知っている」という区民がどのような選択を行っているのか、という点を見ると、「都から特別区への事務、財源の移譲に向けた改革」に対する基本認識との関連性については、改革の認知度が高い区民の方が「特別区の役割を大きくすべき」とする回答が多い傾向が見られた。

また、「特別区間の税源の偏りの調整」に対する基本認識との関連性については、改革の認知度が高い区民の方が「良い仕組みであり、もっと多くの額で調整すべき」及び「良い仕組みであり、現状を維持すべき」とする肯定的な回答が多い結果となった。

## 3. 仮説の検証

2で示したアンケートの結果をもとに、1.3で示した本研究の仮説を検証する。

仮説①「都区制度改革に係る区民参画が必要であるが、現状では改革に対する区民の関心は低いのではないか。これについては居住区間の差は小さいのではないか。」については、2.2.4で示したように都区制度改革が行われていることの認知度の低さが明らかになり、また各区で大きな差がないことが確認された。仮説と結果が一致したと言えよう。

仮説②「都区制度改革の方向性」の意識については居住区間で差があり、それには現在の行政サービスへの満足度が影響しているのではないか。」について、まず居住区間で差があるという点については、2.2.5で示したように各区で大きな差はない結果となった。また仮説の後半部分については、2.3.1で示したように居住区による行政サービスへの満足度が高い方が「特別区の役割を大きくすべき」とする回答が多い傾向等が見られ、満足度と改革の方向性の関連性がうかがわれる結果となった。従って仮説②は棄却され、居住区に関わらず区の行政サービスへの満足度が改革の方向性の指向に影響しているという結果となったと言えよう。

仮説③「都区制度のうち、都区財政調整制度については関心が高く、また調整の方向性に対する意識については居住区間で差があるのではないか。」について、まず制度への関心については、2.2.6で示したように関心が高いとは言えない結果となった。一方、改革の方向性についての居住区間の差については2.2.7で示したように人口一人あたりの都区財政調整交付金が多い区ほど現状システムを肯定的にとらえる意見が多い等の特色が見られた。従って仮説③は、居住区間で差があるという点については仮説と結果が一致した。

## 4. 特別区間の区民意識の相違が都区制度改革に与える影響に係る考察

アンケート結果について、設問全般の傾向としては居住する特別区による意識の差は大きくないと言える。しかし、2.2.7で述べたとおり、特別区間の税源の偏りの調整という観点から見た都区財政調整制度に対する認識については、区ごとに傾向の違いが見られ、その違いは現在の財政調整交付金の交付状況との相関が推測できる結果となった。

今後、地方分権の観点から都区制度改革を検討するにあたっては、都区財政調整制度改革の検討も不可分のものとなる。改革に向けた検討を行う上では、「都と特別区の間での協議」「特別区同士の協議」の双方が必要であり、23自治体の“連合体”である特別区としては協議が現在でもたいへん難しい状況となっていることが推測される。特に、本研究における区民意識調査結果で明らかになったように、制度やその改革に対する各区民の関心あまり高くなく、また特別区間の税源の偏りの調整に対する考え方が各区によって傾向が異なる状況においては、改革に向けた議論が具体化し目指す制度の詳細が明らかになるにつれ、特に特別区間の財政調整の方法を巡って、区民意識を背景に23区相互の意見の対立が顕在化することが考えられる。そのため、特別区としての確固たる対応を図ることが困難となり、結果として特別区への分権や、特別区の財政自主権の一層の強化という課題が引き続き積み残されていくことが推測される。

こうした点を勘案すると、特別区側が都区制度改革の推進を望むのであれば、これまで以上に、特別区全域の区民に対して共通の方法によって、都区制度改革に係る広報を充実させていくことが重要ではないか。もちろん、例えば特別区協議会の第一次・第二次特別区制度調査会において充実した提言が行われ、またその他にも様々な形で区民に対し現状の課題や特別区が目指すべき姿について情報発信も行われているが、それが区民に十分届いているか、理解されているかどうか、改めて検証が必要であろう<sup>11)</sup>。特に、「改革後の区の財政運営が厳しくなり、それが自分たちの生活に悪影響を及ぼすのではないか」という漠然とした不安を持つ区民の理解を得ていくことが今後重要と考えられる。その上で、各区共通した方法で区民意識の収集を行い、その傾向を尊重して改革に向けた具体的協議を進めることが必要ではないか。なお、そのためには、区民側も地方分権を巡る議論を自らにも関係する問題としてとらえ、関心を高めていくことがより一層必要であろう。

## 5. まとめ

本研究では、都区制度改革の方向性等に関連する区民意識について特別区間で比較を行うことができたことについて、今後の都区制度改革を巡る議論へ参考資料を提供する成果を得たと考える。本研究で得られた主たる知見を以下にまとめる。

- ・居住区による行政サービスへの満足度については、特別区間での差は小さく、共通して「ある程度満足している」とする回答が多い。
- ・都区制度、都区制度改革が行われていること、また都区財政調整制度に対する認知度については、特別区間での差は小さく、共通して認知度は低い。
- ・都区制度改革に対する基本認識としては、各区とも「都の役割を小さくし、特別区の役割を大きくする」とする回答が半数をやや上回るが、現在のままでよいとする意見や特別区から都への逆分権を求める意見などもあり意見は多様である。
- ・特別区間の税源の偏りの調整に対する認識については区による回答傾向に差があり、人

口あたり財政調整交付金が多い区ほど現在の仕組みの維持・充実を求める意見が多い。  
・都区財政調整制度改革に向けた議論が具体化するにつれ、区民意識を背景に23区相互の意見の対立が顕在化することが考えられる。そのため、制度改革に関する各区共通の広報の充実、区民意識の把握、その結果の改革協議への反映が必要と考えられる。

なお本研究ではインターネット調査を用いて区民意識を調査したが、この手法は2.1.1で挙げるような特性がある点に留意が必要であり、また本研究では都区制度改革等に対する区民意識構造について多変量解析手法等を用いた詳細な解明には至らなかった。今後は、本研究で明らかとなった「特別区間の税源の偏りの調整に対する認識」等について、その区民意識を形成している主要因は何かを新たな調査をもとに分析することが考えられる。また、その結果を踏まえ、多様な区民への効果的な情報提供のあり方や、区民の意見を制度改革議論に反映するための具体的手法等について検討していく余地があると考えられる。

#### [注]

- 1) 平成12年改革時に残された「都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方」をはじめとした「主要5課題」の都区間での検討では、大都市事務の範囲について的一致は見られず、平成18年2月の「主要5課題の整理についての都区の合意事項」として、都区共同で検討組織を設置して「今後の都区のあり方について、事務配分、特別区のあり方（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討する」こととされた。この合意を受け、現在、都区共同での議論が進められている。
- 2) 「都が特別区の区域において果たすべき役割については（中略）、「大都市経営」という観点から見ると、必ずしも十分ではなく、「都区制度に関する現行の地方自治法の規定を「大都市経営」の観点から見直し、大都市経営の概念を明らかにした上で、特別区の区域においては、都が大都市経営の担い手としての役割を果たすことを明確化すべきである」〔東京自治制度懇談会、2007、p19〕としている。
- 3) 例えば東京商工会議所政治・行政改革推進委員会「道州制と大都市制度のあり方 ～東京23区部を一体とする新たな「東京市」へ～」（2008年9月11日）では、都区制度を廃止することを提言している。
- 4) 各特別区が個人の意識調査を実施する場合、自区民、あるいは自区内への通勤・通学者あるいは来街者を対象とした調査に止まるものと考えられる。
- 5) また、インターネット調査を採用した消極的理由として、回答者属性の偏りが比較的小さくかつ一般的なアンケート手法である「郵送調査」を本研究で実施することは、住民基本台帳、選挙人名簿からの標本抽出が個人情報保護に係る諸手続の観点などから困難である、と考えた点が挙げられる。
- 6) 大隅（2001）などによって指摘されている。なお、一人の回答者が重複回答を行う問題などについては、調査機関がモニター管理を徹底して不正な回答を排除する取り組みを行う

など、技術的に回避する取り組みが行われている。

- 7) 独立行政法人労働政策研究・研修機構（2005）によって指摘されている。
- 8) 事前に登録されたモニターの中から調査委託者の依頼に基づき抽出（本調査の場合は 20 歳以上を対象としたランダムサンプリング）された回答対象者に電子メールで回答依頼を行い、インターネットを用いてモニターが回答する方式。Yahoo!リサーチモニターは特別区に居住する登録モニター6.7万人（2008年5月20日時点）を有し、千代田区、中央区を除くと各区1,000人以上のモニター数であることから、本調査での分析に必要な回答数を得ることができると考え使用を決定した。なお、本調査の回答依頼に際しては、筆者（研究代表者）の氏名、所属をモニターに明示した。また本調査の回答の依頼・収集は株式会社インテージに委託した。
- 9) 都区財政交付金は「税源の偏り」の状況を表すため、土地利用状況等の地域特性が総合的に反映されると考えた。
- 10) 本設問では、回答者の混乱を避ける観点から、「財政調整を都が行うのか、特別区によって水平的に行うのか」といった点については論点としていない。
- 11) 本研究における区民意識調査結果を見ても、都区制度改革に対する認知度は低い状況にあると言え、これまでの広報が十分行き渡っていない可能性を示している。

#### [文献リスト]

- ・小林良彰編、2005年、『地方自治体をめぐる市民意識の動態』
- ・大杉覚、2007年、「東京の自治制度をめぐる改革論議の展開」、『都市政策研究』第1号、pp.67-102
- ・大杉覚、2008年、「もう一つの「市民」と東京の自治制度－東京商工会議所「東京圏における広域行政に関するアンケート」調査を踏まえて」、『都市政策研究』第2号、pp.33-58
- ・大隅昇、2001年、「電子調査、その周辺の話題－電子的データ取得法の現状と問題点－」、『統計数理』第49巻第1号、pp.201-213
- ・（独）労働政策研究・研修機構、2005年、『インターネット調査は社会調査に利用できるか－実験調査による検証結果－』
- ・世田谷区、2008年、『世田谷区行政経営改革計画（平成20年3月31日策定）』
- ・特別区長会事務局、2002年、『都区財政調整制度のしくみと沿革』
- ・特別区協議会、2001年、『平成12年都区制度改革の記録』
- ・特別区制度調査会（第一次）、2005年、『東京における新たな自治制度を目指して－都区制度の転換－』
- ・特別区制度調査会（第二次）、2007年、『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』
- ・東京自治制度懇談会、2006年、『東京自治制度懇談会 議論のまとめ』
- ・東京自治制度懇談会、2007年、『東京自治制度懇談会 議論の整理』
- ・東京商工会議所政治・行政改革推進委員会、2008年、『道州制と大都市制度のあり方 ～東

京 23 区部を一体とする新たな「東京市」へ～』

- ・横原東、2001 年、「マーケティングにおけるインターネット調査の実状と課題」、『統計数理』  
第 49 巻第 1 号、pp.215-222